

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION
GENERAL DE
COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
QUINTO PERIODO

CARPETA Nº 1416 DE 1994

COMISION DE
HACIENDA

DISTRIBUIDO Nº 2744 DE 1994

COPIA DEL ORIGINAL,
SIN CORREGIR

ABRIL DE 1994

COMISION SOBRE IMPORTACIONES

Se faculta al Banco de la República Oriental del Uruguay

a elevar la tasa que recauda por ese concepto

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION
DEL DIA 14 DE ABRIL DE 1994

A S I S T E N C I A

Preside	: Señor Senador Juan Carlos Blanco -ad hoc-
Miembros	: Señores Senadores Alvaro Alonso, Danilo Astori, Federico Bouza, Carlos Cassina y Alberto Zumarán
Asiste	: Señora Senadora María Celia Priore de Soto
Invitados especiales	: En representación de la Cámara de Industrias del Uruguay, señores: Presidente, César Rodríguez; Presidente de Comercio Exterior, Jacinto Muxi y Secretarios Washington Corallo y Carlos Maeso
Secretaria	: Señora Raquel Suárez Coll
Ayudante	: Señora Teresa Paredes

ar

(Ingresa a Sala representantes de la
Cámara de Industrias del Uruguay)

La Comisión de Hacienda del Senado se complace en dar la bienvenida a la delegación de la Cámara de Industrias del Uruguay, que ha concurrido en el día de hoy para trasmitir su opinión y puntos de vista acerca de la Carpeta Nº 1416/94, relacionada con el proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes sobre la comisión a aplicar a las importaciones y una serie de disposiciones conexas con esta ley.

SEÑOR RODRIGUEZ.- Ante todo, deseamos agradecer la receptividad que ha tenido nuestra solicitud de ser escuchados por esta Comisión respecto al tema mencionado, y que es interés prioritario de la industria en virtud de que ha sido considerado, en este caso, por la Cámara de Representantes con gran diligencia, cosa que también está ocurriendo en el Senado.

En esta oportunidad, queremos dar a concer nuestra preocupación porque si bien entendemos que la inquietud de la industria en cuanto a su falta de competitividad, en cierta forma, ha sido contemplada, creemos que existen condiciones operativas contrarias al objetivo perseguido, que hemos concretado en dos puntos básicos que a continuación desarrollaremos.

En primer lugar, nuestra preocupación se centra en la imprescindible exclusión de las materias primas Cuando hablamos de competitividad no nos estamos refiriendo sólo al comercio exterior dirigido exclusivamente a la industria, sino también de ésta en los ámbitos tanto del comercio exterior como en la plaza donde, precisamente, por el estímulo que ha significado la reducción

arancelaria general y las consecuencias que ha traído el desfase cambiario, las importaciones han generado una competencia cuyas condiciones son sumamente desfavorables para la industria. Quiere decir que un posible encarecimiento de la materia prima, por el agregado de una tasa que podría oscilar --aclaro que esto es hipotético-- en alrededor del 3%, llevaría a que el actual arancel del 6% se viera afectado en un 50%. También en el primer nivel, que se sitúa en un 20%, se producirían cambios ya que estaríamos hablando de un 15%.

Ello estaría destruyendo la estructura arancelaria y contradiciendo el interes que existe en favorecer las condiciones operativas de la industria nacional. Además, cabe destacar que el arancel del 6% es uno de los más elevados en el mundo; el porcentaje del 9%, sin ninguna duda, sería todo un récord. Hay que tomar en cuenta que la República Argentina tiene un 2.5%; Paraguay, un 0% y Brasil un 0% en su gran mayoría. Por lo tanto nuestro país, en lo que se refiere a las materias primas destinadas a la producción industrial que se comercializa dentro de la plaza, estaría en condiciones totalmente adversas y contrariando el objetivo del proyecto de ley que se está elaborando.

A los efectos de clarificar este problema, hemos hecho llegar a los señores senadores una documentación donde justificamos y demostramos la pertinencia de nuestro planteamiento. Al mismo tiempo hemos alcanzado esta documentación a los señores representantes ya que, en caso de que prospere nuestro planteamiento, tendría que volver a aquella rama parlamentaria.

Entendemos que es necesario que se pongan en práctica, a la mayor brevedad, las medidas que signifiquen un paliativo para la situación de la industria que justificó la preocupación del Poder Legislativo.

SEÑOR MUXI.- Quiero destacar que un proyecto de ley de estas características busca devolverle competitividad al sector industrial.

Actualmente existe una desviación muy importante entre el Indice de Precios al Consumo y el tipo de cambio, lo que ha determinado, entre otros factores, una pérdida de competitividad en el sector. En consecuencia, el sector productivo que está abocado al mercado interno se ve afectado porque tiene que competir con mercadería que ingresa al

país con un tipo de cambio muy barato y con aranceles que han estado bajando hasta los actuales niveles. Asimismo, ello dificulta al sector exportador por cuanto los costos en dólares se han incrementado sustancialmente. Esta situación se ve reflejada por las cifras que hoy en día existen en la balanza comercial, donde hemos pasado, de un superávit de U$S 350:000.000 en el año 1990, a un déficit de U$S 342:000.000, en el año 1992. Por su parte, en 1993 el déficit llegó a U$S 678:000.000 y las cifras para este año siguen marcando un aumento de esta tendencia, porque al considerar los últimos doce meses, tomando enero como último mes, se alcanza una cifra aproximada a los U$S 700:000.000.

Por lo tanto, entendemos que es fundamental, en este caso, tener en cuenta no sólo la exoneración de esta tasa del 3% a las materias primas, sino también a lo que ingresa al país bajo el régimen de admisión temporaria. Creemos que es importante que quede expresamente establecido en el proyecto de ley que debe exonerarse a la mercadería que entra al país bajo dicho régimen.

Con respecto al valor de la tasa, en nuestro país existían tres niveles de aranceles: el 10%, el 17% y el 24%. En ese sentido el Poder Ejecutivo había proyectado una rebaja que los establecería en un 10%, 15% y 20%. En aquel momento habíamos hecho un planteo, en nombre de la Cámara de Industrias, en el sentido de que las materias primas y los bienes de capital tuvieran arancel 0% y de que se mantuvieran los aranceles de los productos finales y de los intermedios en un 17% y 24%. En esa oportunidad tuvimos un éxito parcial, por cuanto los aranceles fijados en 17% y 24% bajaron al 15% y al 20% y, en lo que se refiere a las materia primas, pasaron del 10% al 6%.

En este caso, si se aplica una tasa del 3% --con lo que tendríamos un total de 9%, 18% y 23%-- de alguna forma, estamos volviendo a la situación anterior de 9 - 10, 18 - 17 y 23 - 24 y disminuimos la diferencia que tenían a su favor las materias primas.

Asimismo, entendemos que ello hay que aplicarlo sobre los productos que ingresan al país con 15% y 20% de arancel. Entonces, al eliminar a las materias primas y a la admisión temporaria, el monto imponible sobre el cual se va a aplicar esa tasa se va a reducir sustancialmente, porque lo que está incluido dentro del 6% significa U$S 764:000.000, a lo cual habría que sumar alrededor de U$S 156:000.000 que se recauda por el régimen de admisión temporaria en los tramos superiores. Quiere decir que se llega a un total ligeramente superior a los U$S 900:000.000, sobre los que no se aplicaría el 3% de arancel. En consecuencia, se va a reducir la recaudación y el monto que se va a verter al sector exportador bajo forma de devolución de impuestos.

Por lo expuesto, sugerimos que el valor de la tasa sea más alto, para compensar esa menor recaudación y que el monto que se vuelca al sector exportador sea el mismo que se pensó cuando se consideró este proyecto de ley. Desde nuestro punto de vista, la mejor solución sería una tasa mayor aún para que el Poder Ejecutivo, en su momento, tenga la posibilidad de regular su valor de la tasa de acuerdo con las necesidades. Este proyecto de ley tiende a resolver un problema coyuntural como es una desviación muy grande entre el tipo de cambio y la inflación, que ha determinado una pérdida de competitividad. Entonces, si se tiene flexibilidad, podrá moverse, según las circunstancias, en valores más altos o más pequeños.

SEÑOR RODRIGUEZ.- Por las razones que planteaba el Ingeniero Muxi, hemos propuesto en el apartado A) del artículo 1º que se establezca que será el Poder Ejecutivo quien dispondrá la tasa y sus eventuales modificaciones. Esto constituye una necesaria modificación al proyecto de ley que viene de la Cámara de Representantes, a fin de que se pueda dar a este Poder Ejecutivo un mecanismo que lo habilite a adecuar este régimen a situaciones coyunturales y, eventualmente a otros, porque el decreto habla de establecer un régimen permanente. Ello quiere decir que no hay que adoptar una resolución para la situación que tenemos planteada en este momento, sino para que el Poder Ejecutivo de turno pueda superar las circunstancias que se planteen.

Entonces, para esa situación prevista en el artículo 1º --que expresa que el aumento que disponga el Banco de la República será de hasta tres puntos porcentuales-- podría también hablarse de un porcentaje superior, como el que planteamos el año pasado. En esa ocasión mencionamos la necesidad de establecer una tasa complementaria del orden del 10%. Estamos manejando esa cifra pero, por supuesto, comprendemos el origen de esta preocupación del Poder Ejecutivo, pero aclaramos que no queremos magnificar las situaciones, sino habilitar al Gobierno para que tenga un margen más ágil en el manejo de los números que generan los recursos. Así, podrá pasar a la segunda parte de su intención, que es la de proceder a la devolución de impuestos.

Por lo tanto, nos parece coherente que se establezca que será el Poder Ejecutivo quien se encargue de esto, no dejando esta tarea librada a la órbita bancaria. Sabemos que ésta es muy eficaz y directa en cuanto a su aplicación, pero entendemos que cualquier medida que se ponga en práctica con respecto a esta intención debe ser coherente con otras pautas económicas. Por ello, consideramos que esto no puede quedar librado a una órbita tan restringida como es la del Banco de la República.

De manera, pues, que hemos establecido con claridad los siguientes puntos. Por un lado, nos hemos referido a la excepción total de la materia prima, que actualmente está gravada con el 6%. Sin perjuicio de que la admisión temporaria tácitamente debería estar excluida --porque no se la considera exportación en el propio decreto que motivó la creación de aquella Comisión del Banco de la República--, creemos que no estaría de más aclararlo. Entonces, los bienes de capital, las

materias primas y las importaciones en admisión temporaria van a quedar efectivamente excluidos. Por otra parte, hemos planteado la necesidad de que sea el Poder Ejecutivo el que maneje la tasa. Asimismo, consideramos que en esta oportunidad se debe facilitar un margen mayor para que se puedan generar los recursos necesarios.

SEÑOR MUXI.- Deseo mencionar otro aspecto que hasta ahora no ha sido manejado.

Estamos de acuerdo con el criterio de reintegro o de devolución de impuestos vinculado al valor agregado. En ese sentido, hemos planteado que un mecanismo que puede ser válido como criterio para fijar el reintegro o la devolución sería el de calcularlo sobre la diferencia entre el valor FOB exportado y el valor CIF de la materia prima ingresada al país bajo el régimen de admisión temporaria. Lógicamente, sabemos que eso no es exactamente el valor agregado, pero constituye un mecanismo simple y práctico a estos efectos, por cuanto la información del valor exportado FOB y del valor CIF de la materia prima ingresada en régimen de admisión temporaria surge del propio compromiso de exportación que se celebra ante el Banco de la República. Así, se está dando mayor reintegro a aquellos sectores que agregan más valor interno, mientras que se concede un menor reintegro a los sectores que agregan menos valor. Es claro que lo que ingresa en admisión temporaria ha sido importado en dólares, al igual que el valor de exportación. En consecuencia, el desfase cambiario no afecta esa cuota del precio, pero sí a todos los otros insumos nacionales que se incorporen.

Reiteramos que compartimos el criterio de determinar el reintegro en función del valor agregado, por cuanto esa es la forma de compensar mejor esta diferencia.

SEÑOR ZUMARAN.- Estoy de acuerdo en que la devolución de impuestos sea proporcional al valor agregado. Encuentro que el criterio expuesto por el ingeniero Muxi es interesante, pero a medida que él iba hablando, yo me preguntaba qué sucedería en el caso de industrias exportadoras que no utilizan --o que lo emplean en un bajo índice-- el régimen de admisión temporaria para sus insumos. En general, esto sucede en toda la industria alimenticia exportadora, como los frigoríficos, las arroceras, las cervecerías, etcétera. No dudo que algunos de sus insumos ingresen en régimen de admisión temporaria pero, sin duda, esto es excepcional.

Entonces, me pregunto si la medición exclusivamente basada en el ingreso de mercaderías en admisión temporaria no podría dar resultados artificiales, no producto de un mayor valor agregado, sino de una baja relación de insumos adquiridos bajo el régimen de admisión temporaria.

SEÑOR MUXI.- Por supuesto que este criterio es opinable y tiene sus aspectos a considerar. De todas formas, a fin de aclarar nuestra intención, voy a plantear el siguiente ejemplo. Supongamos que tenemos un producto que se exporta por valor 100, cuya materia prima importada en admisión temporaria representa solamente el 10%. En ese caso, se le va a dar el 90% del valor de reintegro. Sin embargo, si se trata de una industria que importa buena parte de sus insumsos --digamos, el 60%-- bajo el régimen de admisión temporaria, le queda un 40% de diferencia. Luego, el reintegro para esa empresa sería el porcentaje de devolución multiplicado por el 40%. O sea que estamos dando un mayor reintegro a aquel que incorpora mayor cantidad de elementos de origen nacional.

Cabe tener presente que puede producirse una desviación por materias primas que ingresen al país al amparo de regímenes especiales

--como los convenios--, ya que no tienen aranceles y se encuentran en una situación similar a la de la admisión temporaria. Eso sería muy difícil de cuantificar y medir, y por ello buscamos este régimen que, a nuestro juicio, resulta sencillo y práctico.

Por otra parte, el hecho de que se ingresen al país mercaderías en forma definitiva bajo regímenes especiales también implica mayores costos. Me refiero, por ejemplo, al pago del IVA en la importación; no debemos olvidar que se está exonerado de este impuesto cuando se actúa bajo el régimen de admisión temporaria.

Es decir que la industria exportadora tiende a utilizar la admisión temporaria como régimen de abastecimiento de las materias primas, en virtud de las ventajas no sólo arancelarias, sino también desde el punto de vista impositivo.

SEÑOR RODRIGUEZ.- Hemos considerado que una de las principales razones de la falta de competitividad, más allá de la estructura del país, con sus cargas sociales, etcétera, está dada, precisamente, por el hecho de que cuando se producen las importaciones existe un desfase cambiario que las favorece. Consecuentemente, el proceso mencionado por el ingeniero Muxi no ampara a los productos importados, pues estos se ven favorecidos por aquello que genera el problema, es decir, por el desfase cambiario.Entonces, es más fácil determinar qué es lo que no se paga que decir a quién se le paga.

Siempre estuvimos de acuerdo en que los sectores mencionados por el señor senador tenían que estar amparados por esta medida. Precisamente, aquellos productos que no tienen insumos ingresados en régimen de admisión temporaria van a ser los que tengan una mayor protección y una participación más importante en esta devolución.

Sabemos que el sector agropecuario va a tener una gravitación y una participación mayor y se va a beneficiar. Cuando hablamos de los problemas de la producción, nos referimos a toda ella, de manera que la industria quiere recoger su cuota parte, exclusivamente. Ese sector ya se beneficia con una participación de insumos importados, con un tipo de cambio desfasado y entonces no se justifica que se lo contemple.

E s p o r e s o q u e nosotros pensamos que hay que beneficiar a quienes están gravados por el valor agregado local, excluyendo la parte agregada importada.

SEÑOR ASTORI.- Quisiera hacer una reflexión general sobre este punto y luego una pregunta a partir de una duda que se me plantea como consecuencia de este razonamiento. Me refiero al tema de la devolución de impuestos. La exposición de los representantes de la Cámara de Industrias ha sido muy clara en cuanto a la inclusión de las materias primas en las excepciones sobre este aumento de la comisión, tasa o impuesto --en realidad creo que es un impuesto-- que se está cobrando. Comparto dicha tesis y, por lo tanto, me parece que no conviene detenerse sobre este punto que para nosotros está muy claro. Sí queremos aprovechar la presencia de quienes hoy nos visitan, que son industriales o los representan, así como a muchos exportadores, o por lo menos con vocación de tales en este momento que por razones notorias es tan difícil exportar.

Hay un problema que me preocupa y es el siguiente. Si bien desde el punto de vista práctico puede aparecer como muy razonable, conceptualmente hablando, tomar el Valor Agregado como punto de referencia para la devolución de impuestos, puede traer problemas para

la exportación uruguaya desde el punto de vista de las normas del GATT, porque puede verse directamente como un subsidio a la exportación, por lo que tendríamos que modificar la redacción de este proyecto para cubrir ese problema que considero importante. Todos sabemos que las normas del GATT son violadas sistemáticamente, sobre todo por los grandes exportadores del mundo, pero el Uruguay es un país chico y débil que debe cuidarse para no ser atacado desde este punto de vista. Creo que se puede lograr lo mismo con otra redacción que, por lo menos, no hable de Valor Agregado; o sea, estar diciéndolo sin decirlo.

En primer lugar, quisiera conocer qué redacción presentarían ante esta propuesta.

En segundo término, me queda una duda sobre la sugerencia planteada en cuanto a tomar como referencia la diferencia entre el valor FOB de la mercadería exportada y el valor CIF de la importada, en régimen de admisión temporaria. La consulta tiene que ver con la mercadería que se importa como materia prima pero no en régimen de admisión temporaria. Si eso fuera importante, entonces estaríamos beneficiando a aquellos que generan Valor Agregado sobre materia prima importada que no ingresa por dicho régimen. A los efectos del cálculo de esta devolución de impuestos estaría trabajando como si fuera con materia prima nacional. La pregunta concreta es, entonces, si consideran que esta situación es importante, extendida, o si, por el contrario, la industria de exportación del país trabaja mayoritaria o aplastantemente con mercadería importada que ingresa en régimen de admisión temporaria. Si la realidad fuera esta última, creo que el problema se reduce mucho y nos beneficiamos de la ventaja práctica de tener información rápidamente disponible para el cálculo. Pero,

reitero que si esta situación es importante, estaríamos incurriendo en una injusticia también importante porque beneficiamos al importador de materia prima que no la ingresa al país por el citado régimen. El margen que se tomaría como referencia para la aplicación del porcentaja de que habla el proyecto sería mayor al que debería existir.

En resumen, queremos saber si estarían de acuerdo en buscar una redacción que no hable de Valor Agregado llamando la atención para posibles sanciones al Uruguay en materia de exportación. Por otro lado, si la forma de cálculo del margen sobre el cual se aplicaría la alícuota, tasa o porcentaje de devolución de impuestos, podría realizarse de modo de no incurrir en injusticias como la que expliqué. Me refiero a la importancia que tiene la importación de materia prima que no ingresa al país de la manera expuesta.

SEÑOR RODRIGUEZ.- Entiendo que las observaciones formuladas por el señor senador Astori son totalmente pertinentes y las hemos considerado oportunamente. Efectivamente, el criterio del Valor Agregado surge, como yo mencionaba, por la negativa o por la opuesta. Pensamos que es más fácil considerar lo que no debe ser amparado que realizar un cálculo muy preciso sobre el Valor Agregado. Sabemos que excluyendo lo que es importado, se cubre el objetivo que se perseguía. De manera qué nos parece que no debe mencionarse el Valor Agregado, sino que la estrategia es que se maneje sobre el criterio empleado, no establecerlo en una ley, porque perdería coherencia.

Con respecto a las mercaderías que ingresan por el CAUCE o por el PEC, debo decir que están en una situación similar a aquellas que lo hacen con aranceles similares a la admisión temporaria, en muchos casos cero, y que se estarían beneficiando del sistema. Entendemos que

este mecanismo tendría que amparar a todo lo que es exportación y a los insumos que se importan mediante el régimen de admisión temporaria. Respondemos a la pregunta del señor senador Astori diciendo que efectivamente hemos hecho una evaluación y podemos decir que es significativamente muy reducida la participación de insumos procedentes de importaciones directas. Incluso el régimen de admisión temporaria, a los efectos del despacho, facilita los costos, y, consecuentemente para el industrial es más conveniente realizar la importación por admisión temporaria que una normal, aun en el marco de los acuerdos CAUCE, PEC y otros bilaterales de los que se pueda beneficiar, ya que hay determinadas tarifas, tanto portuarias como de procedimiento que excluyen a la admisión temporaria pero no a las importaciones.

De manera que el importador ya hace una decantación propia del procedimiento y la mayoría absoluta entra por el régimen de admisión temporaria que documenta la procedencia de los insumos, tal como lo indicaba el ingeniero Muxi.

Así, contesto puntualmente a los dos planteamientos que realizaba el señor senador Astori, pues son dignos de consideración.

SEÑOR PRESIDENTE.- En nombre de la Comisión y en el mío propio, agradezco a la delegación que nos visita su comparecencia en el día de hoy, así como la información que nos ha trasmitido a efectos de ilustrar nuestro trabajo en torno al proyecto de ley de referencia.

SEÑOR RODRIGUEZ.- Simplemente, nos resta agradecer a los miembros de esta Comisión la atención que han prestado a nuestros planteamientos y, desde ya, quedamos a su disposición por cualquier información complementaria que necesiten oportunamente.

(Se retiran de Sala los representantes de la Cámara de Industrias del Uruguay)

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

(Es la hora 11 y 8 minutos)